SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 37 minutos.)

En la sesión pasada recibimos a cinco delegaciones y el material correspondiente ya fue repartido. Quisiera plantear a la Comisión la idea de hacer un cuestionario con las preguntas que se plantearon para el Banco Hipotecario, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la Agencia Nacional de Vivienda, con el objetivo de obtener una primera respuesta. Si la Comisión está de acuerdo, quien habla confeccionaría dicho cuestionario con la Secretaría, lo haría circular y luego lo enviaría. Me parece que esta es una cuestión práctica que nos permitiría tener cierta orientación sobre el grueso de lo planteado. Las preguntas formuladas tienen que ver con estos tres organismos y, por tanto, creo que debemos clasificarlas, repasar la versión taquigráfica, armar un cuestionario para hacerlo circular entre todos los señores Senadores y posteriormente enviarlo.

En la sesión anterior recibimos a los representantes del Plan Juntos y del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, quienes presentaron el proyecto de ley denominado “Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos”. La versión taquigráfica de esta reunión fue repartida a todos los señores Senadores, por lo que aquellos que no estuvieron presentes pueden tener una idea de lo que se habló.

La sesión fue interesante porque nos dieron un panorama bastante preciso de por qué es necesario este proyecto de ley y a qué ciudadanos está destinado. En lo personal, estuve repasando la versión taquigráfica y solamente me quedó una pregunta en el tintero.

Ahora me gustaría saber cuál es la opinión de los demás señores Senadores sobre esto y, además, propongo que comencemos a trabajar sobre el proyecto de ley. Recuerdo que en la sesión pasada no estaban presentes los señores Senadores Chiruchi y Bordaberry -concurrió su suplente, el señor Riani- y, si bien todos contamos con la versión taquigráfica de lo ocurrido, no tengo claro si en la tarde de hoy estamos en condiciones de comenzar a analizar la iniciativa. Reitero que me gustaría escuchar la opinión de los demás integrantes de la Comisión sobre este punto.

SEÑOR CHIRUCHI.- Creo que sería conveniente hacer algunos comentarios al respecto, e ingresar de lleno al tema en la próxima sesión.

Estuve leyendo la versión taquigráfica y algunos informes, pero necesito hacer consultas, incluso, con integrantes de nuestro equipo. Hoy estuve hablando durante cinco minutos con Ana Lía Piñeyrúa, que tiene una posición formada, y quedé en llamarla después de la reunión o mañana para continuar la conversación.

Quiero formular una pregunta sobre el escenario donde se va a desarrollar la actividad del Plan Juntos. Tengo entendido que se creó una estructura en la órbita de la Presidencia de la República y no veo con claridad por qué no se faculta al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que tiene la infraestructura y el personal idóneo y, además, fue creado con ese fin, es decir, construir viviendas de interés social, priorizando a los sectores de más bajos ingresos. Me parece que, de esta manera, el Ministerio se debilita y se le quita responsabilidad. Creo que deberíamos fortalecerlo con este Plan, porque tiene idoneidad y experiencia. Además, pienso que, desde el punto de vista legal, Presidencia de la República no tiene la facultad de ejecutar la gestión. Entiendo que su responsabilidad no es esa, sino hacer política. Por lo tanto, este es el primer tema de preocupación y, lamentablemente, no pude estar presente cuando concurrió la señora Ministra. Creo que la estructura que se creará en la órbita de Presidencia va a requerir más recursos. En definitiva, la sociedad uruguaya va a disponer de todo lo que sea necesario -hasta de computadoras- para crear estructuras y cargos nuevos. Me refiero a todo lo que requiere una estructura de concreción de soluciones habitacionales, que es el principal objetivo al que apunta este proyecto de ley.

Esto es lo que quería razonar, rápidamente y en voz alta, para hacer una introducción al tema.

SEÑOR BORDABERRY.- Por una cuestión de lealtad hacia los compañeros de la Comisión, me gustaría hacer algunas puntualizaciones, principalmente de índole jurídica, porque creo que después podemos enfrentar problemas de ese tipo.

La primera de ellas, comenzando por lo que decía el señor Senador Chiruchi, es justamente la que refiere al artículo 4º que crea la Unidad Operativa Central como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo. Sucede que enseguida que se la crea con ese carácter para ejecutar el Plan Juntos, se establece que actuará funcionalmente en la órbita de la Presidencia de la República. Desde el punto de vista constitucional administrativo de la organización, creo que podemos llegar a sufrir algunos problemas que después repercutirán al tomar decisiones, sobre todo en la forma en que estas se recurren. Si no somos prolijos en este momento, quizás generemos problemas para el futuro, cuando se planteen recursos y, en definitiva, se retrase el Plan Juntos. Digo esto porque, por un lado, se establece que es un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, que -obviamente- está conformado por el Presidente de la República actuando con un Ministro o en Consejo de Ministros; pero por otro lado, se dice que actúa funcionalmente en la órbita de la Presidencia de la Republica. Quiero creer que, en realidad, cuando se dice que actuará funcionalmente en la órbita de la Presidencia de la República se está haciendo referencia a que funcionará físicamente en esa órbita, es decir, en lo que respecta a los funcionarios, a las oficinas. Sin embargo, tal como está redactado parece haber una contradicción que, creo, convendría aclarar y esto hace a lo que decía recién el señor Senador Chiruchi. Al mencionarse, por un lado, la forma en que actuará con relación al Poder Ejecutivo, que es la desconcentración, y por otro, proclamarse la actuación funcional en la órbita de la Presidencia de la República -sin aclarar a qué se refiere, aunque repito que a mi juicio se alude a la ubicación de las oficinas- agregándose además la mención a una actuación con autonomía técnica, realmente el punto no queda claro. Y tampoco está claro, con respecto a esa autonomía técnica, cómo es que se recurre, es decir, si el recurso lo decide quien tiene autonomía técnica, si ese recurso es de revocación y jerárquico ante la Presidencia de la República o si es de revocación y jerárquico ante el Poder Ejecutivo. Creo que aquí hay un tema a profundizar y, en lo personal, me animaría a decir que es preciso aclararlo y que el inciso segundo está de más.

La segunda duda que tengo -porque no se trata de objeciones sino de dudas, que planteo para trabajar mejor- es con respecto a la creación del núcleo familiar. Entiendo cuál es la realidad social y la necesidad de obligar a todos los componentes del núcleo familiar; sé que se trata de una necesidad de hecho. Pero la figura núcleo familiar no existe en nuestro Derecho y aquí se define el núcleo familiar en el último inciso del artículo 8º, que es el que refiere a la población participante. Digo esto porque se menciona en muchos artículos y se le da al núcleo familiar derechos, obligaciones y hasta es pasible de sanciones. Entonces, se dice que a los efectos de esta ley el núcleo familiar es el grupo de personas vinculadas o no por lazos de parentesco, que convivan en forma estable bajo un mismo techo, cualquiera sea su vínculo jurídico con el inmueble donde habitan. A este núcleo de personas que no necesariamente tienen que ser parientes -o sea que pueden ser amigos, conocidos, gente que se ha unido para convivir, tal como está redactado el texto- se les asigna una gran cantidad de obligaciones y derechos. Una de esas obligaciones es colaborar con el Plan Juntos, y también se les cataloga con respecto a si están o no en situación de pobreza; puede ser que uno no esté en esa situación y cuatro o cinco sí lo estén. Pero, además, se establecen sanciones por las conductas de estas personas. Cabe entonces preguntarse:¿quién es el que no colabora con el Plan Juntos? ¿Se trata de una persona o de varias? ¿Cómo hacemos para sancionar a un núcleo de personas cuando uno incumple y los otros no? Creo que en el literal g) del artículo 10 se establece una sanción equivocada, no por su objetivo, sino por cómo está redactado. Allí se dice que si sobre alguno de los integrantes del núcleo familiar participante recae una sentencia condenatoria de las Sedes Judiciales competentes en materia de protección a las víctimas de violencia doméstica, egresan del Plan Juntos. ¿Cómo operaría esto? Se puede dar el caso de que, por ejemplo, vivan cuatro o cinco personas juntas y una de ellas golpee a su pareja y, por ende, sea procesada. Entonces, resulta que sancionamos a todo el núcleo por lo que, además de ser golpeada, esa persona pierde el derecho al ingreso. Me parece que este literal g) está mal redactado. Esta situación parte de una problemática muy grande al expresar que se va a adjudicar en propiedad la vivienda al núcleo familiar, e implica una cadena de problemas porque un grupo de personas, definidas como núcleo familiar, que conviven sin necesidad de relación de parentesco bajo un mismo techo, pasan a ser copropietarias de una casa. Cuando se efectúe la escritura de la vivienda, deberá hacerse a nombre de alguien, y nuestro Derecho no reconoce como persona al grupo familiar, sino que se es persona física o jurídica. La persona física es la persona en sí y, la jurídica, puede optar por diversas formas: puede ser una sociedad anónima, una sociedad de responsabilidad limitada, una cooperativa, en fin, una cantidad de personas jurídicas o físicas. En este caso estamos diciendo que un grupo de personas físicas va a constituir un núcleo

familiar, a quien se le va a adjudicar la propiedad. Y, me pregunto: ¿a quién se le va a adjudicar? ¿A todas en su conjunto? Si hacemos eso, todas esas personas pasan a ser propietarias, entonces, ¿qué derecho tiene cada una de ellas? Si una se va, ¿la propiedad se vende? Si todas pasan a ser propietarias, cualquiera de ellas puede solicitar que se venda la propiedad y eso daría lugar a una cesación de condominio. Creo que la intención de crear un núcleo familiar es entendible y, sobre todo, es compartible el hecho de que todos quienes lo integren se comprometan en conjunto. Insisto en que si recurrimos a la expresión "núcleo familiar" vamos a incurrir en una falta de precisión enorme en lo que respecta a la adjudicación de derechos a las personas. El concepto de núcleo familiar no se utiliza para asignar derechos, sino que hace a la constatación de un hecho. Por ejemplo, en materia impositiva, se permite tener en cuenta la cantidad de integrantes del núcleo familiar, -aunque haya cónyuges viviendo de consuno y por más que tengan separación de bienes- como un hecho de la realidad para, así, tener el mínimo imponible del Impuesto al Patrimonio. Este es un tema que hace mucho a este proyecto de ley por lo que deberíamos pensarlo bien, ya que me parece que va a crear más problemas que los que pretende solucionar. Digo esto, especialmente por el tema de las sanciones, porque me preocupa mucho el literal h) del artículo 10 que menciona la falta de colaboración del núcleo familiar participante, que quedaría fuera de los beneficios que estamos estableciendo. Me pregunto, falta de colaboración de quién, ¿de uno?, ¿de dos?, ¿de tres?, ¿de todo el grupo? En este literal hay un problema.

Después, en el inciso segundo del artículo 17, referido a las excepciones, se incorpora al numeral 3º del artículo 33 del TOCAF un literal por el cual se establece como regla que todas las compras que haga el Plan Juntos no tienen que pasar por ningún tipo de procedimiento administrativo y pueden hacerse directamente. Creo que esto tiene que ser la excepción porque, ya que se van a manejar muchos fondos -de acuerdo con las previsiones, en algunos casos serán de terceros- debería existir un cierto contralor sobre la forma de contratación para que, a la larga, no se ocasionen problemas. Quizá algunos entiendan que esto no va a suceder, pero uno siempre tiene que legislar pensando en que el gobierno no será ejercido por uno, sino por otros. En función de eso, me parece importante establecer esas obligaciones.

Aclaro que lo dicho es a modo de introducción; luego me gustaría realizar algunas precisiones con relación a cada uno de los artículos del proyecto de ley.

SEÑORA PRESIDENTA.- Me parece correcta la sugerencia del señor Senador Chiruchi en el sentido de hacer un peloteo previo, de forma tal de ir advirtiendo los problemas que se puedan generar. Además, no descartamos que tengamos que convocar nuevamente a la delegación que nos visitó en la sesión anterior para que responda a algunas de nuestras inquietudes. Por lo tanto, considero que está bien efectuar este intercambio de ideas previo, porque ello nos permitirá ponernos en tema.

El Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional "Juntos" está próximo a obtener su sede -ya se han hecho los trámites correspondientes- es decir, un edificio que está en desuso, frente a la ANP, porque no va a trabajar en la Torre Ejecutiva.

El señor Senador Chiruchi preguntó por qué se eligió ese lugar.

SEÑOR CHIRUCHI.- Me referí a la órbita.

SEÑORA PRESIDENTA.- Exacto; aludió a la órbita, al Ministerio. Simplemente, esa fue una información colateral que consideré importante mencionar.

En realidad, en este proyecto de ley tienen mucho que ver el MIDES -ya que el ciudadano a quien está dirigido es el mismo con el que trabaja- y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente porque, si bien aquí no estaríamos ante un plan de viviendas, el eje es la vivienda. Por esta iniciativa se pretende buscar estrategias de integración social de esas personas. Creo que esta es la razón -aunque puede ser discutida con el redactor del proyecto de ley- por la que se lo ubica dentro de la órbita de la Presidencia, más allá de que resulte contradictorio lo que se establece en los incisos primero y segundo del artículo 4º. Por esa misma razón fue que en la sesión anterior convocamos a la señora Ministra de Desarrollo Social. Realmente, nos interesaba saber qué participación tendrá esa Secretaría de Estado en este Plan.

SEÑOR CHIRUCHI.- A propósito de lo que acaba de decir la señora Presidenta, creo que la coordinación entre los Ministerios de Desarrollo Social y de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente es obvia y que el escenario no compromete el mejor relacionamiento entre ellos. Me parece que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en todas las políticas de vivienda -o en casi todas- debería estar íntimamente vinculado al Mides, máxime si tenemos en cuenta la población objetivo con la que se debe trabajar. Además -y un poco vinculado con lo que decía el señor Senador Bordaberry- creo que no se había mencionado el tema de la transparencia, que lo consideramos fundamental. No es que desconfiemos de nadie, pero pensamos que son las garantías que debemos implementar para con la población; incluso creemos que es la mejor defensa que puede tener la gestión de un equipo de Gobierno.

Yo siempre decía que cuanto más me controlaran los técnicos, más tranquilo iba a dormir. Y cuando tenía una observación del Tribunal de Cuentas, trataba de rectificar el rumbo para cumplir con la normativa.

Me parece que es muy grave lo del artículo 17; yo no le daría a ningún funcionario o servicio del Estado la posibilidad de adquirir bienes o contratar servicios en forma directa. De ninguna manera haría eso. Cuando se dan situaciones de emergencia, por ejemplo con un grupo de evacuados a raíz de la creciente de un río, en esos casos tenemos la posibilidad de hacerlo porque existen normas que regulan ese acto, y con transparencia.

Pienso que debemos reclamar las mayores garantías a la Administración pública para que sea lo más transparente posible y para que cumpla con todas las normas. Y creo que cumpliendo con las normas vamos a garantizar a la ciudadanía que los servicios del Estado están procediendo como corresponde.

Me gustaría plantear algunas inquietudes en cuanto a la órbita -y ya termino, Señora Presidenta- donde se instalaría la estructura del Plan Juntos. ¿Qué responsabilidad política tiene esta unidad operativa ante los actores políticos, ante el Parlamento? ¿A quién llamamos a Sala? ¿A quién llamamos a Comisión? Estas son dudas que tengo.

SEÑORA PRESIDENTA.- Está bien, señor Senador. Este es el momento de plantearlas. Como estamos creando algo, es el momento de plantear las dudas.

Quería hacer algunos comentarios respecto a los núcleos familiares porque la estructura familiar y social de este sector de la población es compleja. Aunque haya vínculos familiares, no son los tradicionales; a veces los nietos son criados por abuelos y hay cruces bastante complicados.

(Intervención que no se escucha.)

Justamente, cuando ellos estuvieron, dijeron que se evaluaban entre 13.000 y 15.000 hogares, principalmente de jefas de familia. Ese fue un aspecto que resaltaron, además de que el 40% de sus integrantes eran menores de 14 años. De algún modo, estos datos nos grafican ese escenario. Creo que es por esa razón que se recurrió a esta terminología, y si es necesario ajustarla jurídicamente, se hará. No voy a hablar jurídicamente, sino de la conceptualización del núcleo familiar.

A veces las relaciones, los vínculos que hoy encontramos dentro de un ranchito no son tan claros como los que existen en otros estamentos de la sociedad. Esa es una dificultad concreta que ya se ha presentado en otros Planes.

SEÑOR BORDABERRY.- Coincido en un ciento por ciento con lo que usted está diciendo, Señora Presidenta.

Cuando hice la anotación fue, justamente, para prevenir esas situaciones. Todos los estudios -y los que tenemos nosotros- dicen lo mismo: quien los nuclea es la jefa de hogar. Cuando planteemos la realidad de ese núcleo familiar quizás deberíamos pensar cómo adjudicamos los derechos y a quién se los otorgamos porque, tal vez, le estemos dando el poder y los mismos derechos a quien no es jefe de hogar -por ejemplo, el hombre que está un rato y después se va- que es lo que queremos prevenir

en el caso de la violencia doméstica. En definitiva, es un derecho que después pueden hacer valer en contra de la propia situación y eso se podría solucionar, por ejemplo, exigiendo la declaratoria de quién es la jefa o el jefe de hogar, porque el día de mañana será a quien se le va a adjudicar la propiedad, tal como establece la ley. Es natural -no lo llamo falso machismo, sino todo lo contrario- que quien asume la responsabilidad del cuidado del hogar es siempre la mujer -la jefa de hogar-; es un dato de la realidad y todos los planes que se han elaborado en lo que refiere a microcréditos por parte del Grameen Bank -del Premio Nóbel de la Paz, Muhammad Yunus, conocido como “el banquero de los pobres”- tienen una serie de elementos que, creo, inspiraron esta ley. En ellos se dice que hay que prestar al grupo, a las mujeres, porque son las que piensan en el hogar más que los hombres. Quizá podamos plasmar esto en algo que realmente se adapte a nuestro Derecho. En este caso -de acuerdo con la actual redacción- tal vez estaríamos otorgando beneficios a menores de edad, a integrantes del núcleo familiar que tienen ocho, nueve o diez años y, por ende, tendrían que ser representados legalmente por sus padres quienes, quizá, ni siquiera están ahí.

En definitiva, debería poder identificarse a aquella persona que es la jefa de hogar.

Muchas gracias.

SEÑORA PRESIDENTA.- Me refería al contenido, no a la forma -porque podemos buscar un texto más claro, para eso se estudian las leyes- y a la peculiaridad del ciudadano al que nos estamos refiriendo, lo que es bien complicado. En ese mismo sentido, en el inciso h.- del artículo 10 se habla de la falta de colaboración y debo decir que estos núcleos familiares no tienen posibilidad material de colaborar, no pueden pagar una cuota porque, en general, tienen trabajos muy precarios y la ecuación entre trabajo y vida es casi inexistente; se trata de sobrevivencia. Quizá el texto esté mal redactado, pero la filosofía es la siguiente: es bueno que alguien del núcleo familiar se implique en ese proceso de mejora de la vivienda o de construcción -en algunos casos será una mejora y, en otros, construcción- de modo que lo sienta suyo y lo vaya incorporando. Nos consta que esto es lo que se pretende, aunque no se desprenda de la redacción del artículo.

Hemos tomado la experiencia del PIAI, de donde se han podido sacar muchas conclusiones porque ya tiene unos cuantos años de desarrollo, dado que en ese Programa también se tuvieron que ir cambiando cosas y se vio que era mejor hacerlas de una u otra forma. Lo cierto es que cuando la persona logra implicarse en la construcción se produce un fenómeno de transformación muy interesante; incluso, el PIAI ha registrado gráficamente estas experiencias.

Podemos afirmar que la intención de este inciso h.- que podrá tener una mejor redacción, es esa: implicar a la persona, en la medida en que no va a pagar nada.

Nos importa -y esto también se extrajo del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares- que al final de la historia la persona se sienta segura y para eso debe tener la propiedad del lugar. Este tema se vio con mucha claridad en el PIAI y, como consecuencia, se intentó seguir dos o tres caminos. En general, se ha otorgado la propiedad a las jefas de familia, pero no sé si eso fue por una resolución porque es la integrante más permanente o por otra razón. De todas maneras, podemos conversar con la gente que está a cargo del Programa para que nos ilustre pero, insisto, la idea es que la persona sienta el arraigo con el lugar, lo cual es positivo para que después lo cuide.

Por supuesto que si la redacción no traduce nuestra intención hay que mejorarla pero, repito, el objetivo de este proyecto de ley es llegar a ese público sabiendo que es muy complejo e, incluso, por momentos inconstante. Los que tenemos trabajo personal en los asentamientos lo sabemos muy bien. En el año 1964 trabajé, como extensión universitaria de la Facultad de Arquitectura, en un asentamiento construyendo viviendas y la dificultad a la que nos enfrentamos fue la del padrón de las viviendas porque un día desaparecía un vecino, luego aparecía otro y eso nos generaba una zozobra. Lograr fijar la plantilla de quienes trabajaban -al final fueron treinta las familias que lo hicieron- fue bastante más complicado que la obra que se hizo. Hay gente que es trashumante y esa es una de las dificultades que, seguramente, va a tener este Plan. Repito que los que hemos trabajado en estos temas sabemos muy bien cómo es todo esto.

Ahora bien; que la persona pueda identificarse con lo fundamental, es decir, con su vivienda - aunque quede con lo básico, o sea, baño, cocina y dormitorios, contando con las conexiones a la red y

de esta a la casa- y con el lugar, para nosotros es un factor de integración social. Estamos hablando del núcleo más duro de la población, incluso desde el punto de vista cultural.

Este proyecto de ley es importante pero, a pesar de ello, tenemos que afinar bien el lápiz de modo que se cumpla con la intención. Me parece fundamental que estudiemos en general esta norma -después la analizaremos con lupa, artículo por artículo- y nos saquemos todas las dudas. No obstante, parto de la base de que hay acuerdo en que debemos atender a esa población. Entonces, partiendo de ese concepto propongo que la herramienta sea la mejor posible, de modo que si está mal ubicada o precisa afinarse, lo hagamos en Comisión; ese es nuestro trabajo. Aclaro que este no es un proyecto cerrado ni los Legisladores oficialistas pretenden que se vote a tapa cerrada -ese no es el plan- porque la idea es que se discuta. La presentación fue interesante, pero ese fue el arranque y ahora tenemos que continuar con estos intercambios para dar con el justo tratamiento de este asunto.

SEÑOR LORIER.- En primer lugar, quiero hacer algunas puntualizaciones con respecto al funcionamiento de esta Comisión.

Durante el tratamiento del proyecto de ley sobre la Promoción de la Vivienda de Interés Social tuvimos una experiencia interesante que no se repite en el análisis de iniciativas en el seno de otras Comisiones: la presencia de integrantes del Ministerio cuando se los invitó a comparecer y de otros que estaban involucrados en el tema. En el estudio del presente proyecto de ley me parece que sería del caso adoptar esa metodología de trabajo para acelerar su consideración, pues requiere una rápida aprobación. Sería oportuno pues que en las próximas sesiones de la Comisión que insuma la discusión de este proyecto de ley estuvieran presentes representantes de los Ministerios vinculados al tema porque, insisto, de esa manera se vería acelerado el tratamiento de este asunto. Días pasados, esta Comisión tuvo una sesión muy productiva y ahora aparecen, legítimamente, estas inquietudes que son muy interesantes de analizar, pero también hay una urgencia del Gobierno puesta de manifiesto por el señor Presidente de la República en el sentido de que esta iniciativa sea aprobada. Desde ese punto de vista, el tratamiento del tema se vería acelerado si la Comisión sesionara con la presencia de los integrantes del Ministerio antes mencionado, a los efectos de ir evacuando y resolviendo estas cuestiones.

En segundo término deseo señalar que estamos ante un proyecto de ley muy innovador. Si bien ya existe el Consejo de Políticas Sociales y la integración de distintos Ministerios que abordan la problemática social del país desde el Período anterior, en este caso hay una institucionalidad que busca reflejar esa conexión e ir instigando a los compartimentos estancos al abordaje de determinadas problemáticas. Es una experiencia importante que para ser exitosa debe funcionar bien desde el inicio y, por tanto, será de recibo cualquier sugerencia o elemento que surja de cualquier integrante de la Comisión acerca de la ubicación institucional, las responsabilidades y a quién se deberá convocar cuando hayan dudas o interrogantes sobre las políticas a seguir a través del Plan. Creo que estamos en presencia de una nueva institucionalidad y también de una nueva ejecutividad, porque otra de las características que no escapan a nadie y que a veces han tenido algunos planes ha sido la lentitud, su aplicación y las dificultades que surgen de un aparato burocrático que existe y hay que acelerar. De pronto, ese sería el mecanismo apropiado para avanzar más rápidamente en la vida misma, por supuesto que dándole todo el andamiaje de estructura institucional que merece un Plan de esta naturaleza. Me parece que es importante dejar anotado esto.

En tercer lugar, quiero puntualizar que el otro día se dijo una frase muy importante cuando comparecieron integrantes del Plan: que la vivienda es una excusa. La vivienda es muy importante, pero no deja de ser una excusa para inundar los asentamientos y sus poblaciones de políticas sociales y de otro tipo. Si mal no recuerdo, en el discurso del hoy Presidente, pronunciado en la campaña electoral, se decía que había que conectar el tema de la vivienda con el del trabajo, la salud, la educación y el deporte. Se trataba de que concurriera un conjunto de políticas sociales para que esa población que, por distintos motivos, es un núcleo duro y complejo de la sociedad uruguaya, pudiera comenzar a salir de esa situación. También en este caso, entonces, se vuelve muy importante esa interacción.

Por otro lado, de la visita de los representantes del Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos también quiero destacar la importancia que se le dio al papel desempeñado por las Intendencias Departamentales en cuanto a su contribución en este aspecto. Asimismo, se hizo mención al vastísimo mundo del voluntariado que existe en Uruguay; es uno de los países que tiene

características bastante peculiares en torno al trabajo voluntario a través de las ONG, de iglesias, organizaciones barriales, gremios, FUCVAM y las empresas.

Otro de los aspectos que, a mi juicio, quedó bien reflejado en la sesión anterior y que también se mencionó hoy, aquí, es el relativo a las adquisiciones que se realizarán para llevar adelante este Plan. Los señores Senadores estamos de acuerdo en analizar ese tema para dotar al Plan de esa agilidad, que a veces no existe en nuestra institucionalidad, para que las empresas públicas y el aparato del Estado en su conjunto puedan obrar con cierto grado de ejecutividad. Siempre recuerdo la ley de empresas públicas que votamos, particularmente en lo que hace al control ex post de las compras, lo cual, quizás desde un punto de vista objetivo, fue el pilar fundamental para recuperar a una empresa como ANTEL, que tenía grandes problemas para competir con empresas monstruosas a nivel internacional que realizaban sus compras de una forma mucho más rápida. Considero que es importante ver cuál es el mecanismo a idear para que las compras se puedan realizar rápidamente y con todos los controles que deben tener -porque no solo se legisla para este Gobierno, como muy bien señalaba el señor Senador Bordaberry, sino para otros más- y no se transformen en un obstáculo en la celeridad que necesita tener esta clase de planes.

Es de recibo todo lo que se ha planteado hasta el momento y estamos convencidos -como ha ocurrido en la elaboración de otros proyectos de ley- de que se mejora muchísimo con la colaboración de todos, incluyendo a la oposición. Creemos que una de las formas de agilitar el desarrollo de las definiciones y ejecuciones en la Comisión sería invitar a los representantes del Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos para la próxima sesión.

SEÑOR CHIRUCHI.- Si bien considero atinado el planteo del señor Senador Lorier, no creo que sea conveniente recibir a los integrantes del Plan Juntos en la próxima sesión, cuando también concurrirán representantes de los diferentes Ministerios. A mi juicio, en esa oportunidad debemos sortear ciertos aspectos políticos, antes que técnicos, para luego sí comenzar a trabajar a fondo en el proyecto de ley. Reitero que si bien comparto la propuesta del señor Senador Lorier, no creo que sea pertinente hacerlo en la próxima sesión.

SEÑOR TAJAM.- Es evidente que el Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos nace como iniciativa de la Presidencia de la República, pero también de la continuidad de un plan que, en ciertos aspectos, ya está funcionando y que comenzó a hacerlo sin esperar que se resolvieran todos los temas en el Presupuesto Nacional.

En ese sentido, creo que hay una suma de recursos y voluntades -algunas de ellas extrapresupuestales- que tienen que ver con un encare especial de esta problemática, que deben ser tenidos en cuenta. Este no es un plan que, desde la Presidencia, se vaya a insertar dentro de las políticas de algún Ministerio, sino que se propone anclarlo allí, sin dejar de lado a los Ministerios de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Desarrollo Social.

Para ir despejando algunos aspectos, quisiera resaltar que el literal Y) del artículo 17 de este proyecto de ley, relativo a las excepciones, establece recurrir a la licitación abreviada para adquirir bienes o contratar servicios por parte de la Unidad Operativa Central del Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos. Esto no me parece desproporcionado porque el primer artículo del proyecto de ley de este Plan declara la emergencia socio-habitacional. Además, en el artículo 33 del TOCAF, al que se incorpora ese literal Y), hay algunos literales que están vinculados a cuestiones de urgencia. Por ejemplo, el literal R) del numeral 3) de este artículo 33 dice: "Las compras que realice la Presidencia de la República para el Sistema Nacional de Emergencias a efectos de atender situaciones de emergencia, crisis y desastres excepcionales, dando cuenta a la Asamblea General." Quiere decir que este régimen también está asociado a situaciones de emergencia, que es justamente lo que inicia este proyecto de ley, es decir, la declaración de emergencia socio-habitacional. Por tanto, me parece que esto no tiene la gravedad que se le asignó.

Por otro lado, quizás amerite profundizar en lo relativo al núcleo familiar porque, sin duda, se plantea el tema de la propiedad. Habrá que determinar dónde confluye un Plan en el que muchas veces se está resolviendo un tema de casa habitación que, en definitiva, se soluciona con la adjudicación de un bien a ciertas personas o a un núcleo familiar que habrá que definir. Como bien decía la señora Presidenta, el tema de la propiedad tiene mucho que ver con los estímulos en función

de los que, luego, se pretende desarrollar la participación. No olvidemos que este proyecto de ley tiene un fuerte anclaje en la participación de los propios involucrados en la solución y, por tanto, hay que establecer cierto trayecto hasta la disponibilidad del bien de que se trata. Evidentemente, esto se aplica a los casos referidos a la casa habitación y no a otras soluciones habitacionales que quizás no requieren una definición de propiedad. En el caso de lo que podríamos llamar solución completa, que implica una casa habitación, eso es necesario; de alguna manera debemos resolver el tema de la propiedad en el proyecto de ley.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quiero recordar que desde tiempo inmemorial hay un Plan llamado "Infamilia" que se encuentra en la órbita de Presidencia y funciona allí creo que desde la época del gobierno del doctor Sanguinetti. Es un Plan destinado a los niños en situación de calle. Si bien han pasado varios Presidentes, ninguno intentó sacarlo de ese ámbito porque funciona bien y tiene ciertas agilidades. En el período pasado funcionó otro, sobre salud bucal, que luego se transfirió, pero menciono estos Planes para que se tenga en cuenta que existen antecedentes de distintos planes que han funcionado en esa órbita. Entiendo que esto hay que estudiarlo, pero lo mencioné porque vino a mi memoria.

SEÑOR BORDABERRY.- Creo que hay dos niveles distintos.

Desde el punto de vista de la decisión política, el Plan puede ser incluido dentro de Presidencia de la República o fuera de ella. Si queda incluido en la Presidencia se aleja la posibilidad de llamar a los Ministros a responsabilidad parlamentaria del Poder Ejecutivo, porque el Secretario de la Presidencia y el propio Presidente no pueden ser llamados al Parlamento en régimen de Comisión General ni interpelados. Es obvio, repito, que al incluir el Plan dentro de la Presidencia de la República, se aleja del control parlamentario. Insisto en que esa es una decisión política que puede ser compartida o no.

Sin embargo, mis objeciones eran exclusivamente desde el punto de vista constitucional-administrativo. En ese sentido, por un lado, se dice que sería un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo y, por otro, se señala que funcionaría en la órbita de la Presidencia de la República. Evidentemente, estoy hablando de un tema técnico y no político. Creo que está claro que ahí hay un error. Con respecto al aspecto político, me animo a decir que me afilio a las expresiones del señor Senador Chiruchi pero, desde el punto de vista técnico, me parece que no debe haber problemas.

Lo señalado anteriormente repercute en los recursos administrativos: quién decide acerca de ellos, ante quién se interponen, qué tipo de recursos se interponen, si son de revocación y jerárquicos o solo de revocación, de anulación, es decir, hay una cantidad de aspectos que conviene tener claros en este momento porque, si bien no hacen a la esencia de la ley, sí están relacionados con su funcionamiento posterior y después se pierde mucho tiempo discutiendo inútilmente sobre estas cosas, cuando podemos hacerlas bien.

Con respecto al orden público, me animaría a decir que quizá los artículos 1º, 2º y 3º sean innecesarios. ¿Qué agrega hacer una declaración de emergencia de ese tipo desde el punto de vista de los efectos que tiene? Salvo que sea algo declamatorio, no lo conozco. En el período pasado, lo primero que se hizo fue declarar la emergencia carcelaria el 1º de marzo y cinco años después se declaró otra vez y, además, se pidieron fondos de urgencia para ello. Por lo tanto, no agrega nada.

En el inciso final del artículo 1º dice: "Las disposiciones de la presente Ley son de orden público". No creo que corresponda incluir esta frase, porque el concepto de "orden público" quiere decir que se aplica en el terreno contractual, o sea, las partes no pueden apartarse de lo regulado. Es de orden público el plazo mínimo de un contrato de arrendamiento y, por ende, las partes no pueden pactar un plazo mínimo y, si lo hacen, no tiene valor y se aplica el plazo previsto en la ley. Por lo tanto, en una ley de orden público como esta, se va a establecer lo que indique la ley. En realidad, creemos que este artículo 1º, más que hacer un llamado a que esta sea una ley muy importante -sabemos que es así- no tiene efecto alguno. Casi diría que es de marketing jurídico, más que de contenido.

SEÑOR LORIER.- Con respecto al tema de la emergencia, del orden público y del marketing, quiero decir que, desde los inicios, hemos tenido un fuerte apoyo de las Naciones Unidas en lo que refiere a este proyecto de ley. Pienso que es fundamental remarcar este aspecto y, más importante aún, es que

todo el espectro político comparta la emergencia desde el punto de vista de esa preocupación nacional que existe porque ello generara posibilidades de apoyo y de colaboración que en este mundo y en este momento no son fáciles de lograr porque los países que las otorgan, insólitamente, tienen más dificultades que nosotros.

Simplemente quería señalar esto como un elemento que puede estar incidiendo, porque efectiva y concretamente ha habido un fuerte apoyo para este arranque y diría que eso es lo que está posibilitando el funcionamiento actual de lo que se determinó en el Decreto.

SEÑOR BORDABERRY.- No discuto que estemos en situación de emergencia, pero no porque lo declaremos es que se estará en esa situación. Esa gente, sin lugar a dudas, está en situación de emergencia, pero eso no se debe a que lo declaramos por ley. Los derechos pueden ser constitutivos o declarativos; el declarativo constata una situación anterior, porque la emergencia ya está, la declaremos o no. Por eso parecería que se trata de un artículo que nos hace trabajar innecesariamente, aunque no daña, y esto quiero aclararlo.

Por otra parte, creo que lo que no tiene efecto es lo relativo al orden público porque, en definitiva, no aplica a este tipo de situaciones.

Por su parte, los artículos 2º y 3º quizás tendrían que ponerse al revés, ya que habría que crear la Unidad Operativa Central del Plan Juntos, cuyos objetivos serán los siguientes, y a partir de allí enumerarlos. A esto habría que sumar lo del artículo 3º que, prácticamente, no tiene ningún tipo de valor dispositivo porque establece líneas de acción pero, en realidad, cuando una ley establece obligaciones no tiene valor. Lo que hacen las leyes es fijar objetivos -y no líneas de acción- y, a partir de ellos, se establecen los cometidos que tiene el organismo para cumplir los objetivos. Entonces, si el objetivo es este, obviamente, se crearán instrumentos para cumplirlo, y por eso no me parece que se deba hablar de líneas de acción de una ley. Creo que se podría mejorar este punto para dar mayor precisión al texto. Esto parece estar muy bien hecho desde el punto de vista de la realidad social, pero necesita pasar por el tamiz de lo legal. Ciertamente, se trata de una realidad distinta porque, en las recorridas que hemos hecho, nos dimos cuenta de que esta población no solamente tiene una forma de vida distinta -sin lugar a duda, dada la precariedad y la emergencia en que se encuentran- sino que hasta tienen normas legales diferentes que se hacen obligatorias aunque no estén contenidas en una ley. Creo que en este caso rige, como único en el Uruguay, una especie de Derecho consuetudinario. Por ejemplo, en vez de tener un título de propiedad a partir de una escritura de compraventa en modo tradición, existe un documento que se llama el “dentre”, que no lo hace un escribano público, sino el habilidoso del barrio, que puede ser el almacenero o alguien que tenga más conocimiento. Esa persona pone la fecha y dice “Al día de hoy le di ‘dentrada’ a esta persona en esta casa”, con lo cual le da la posesión. Entonces, si se da un conflicto y una persona entró a esa propiedad o quieren sacar a quien vive allí, lo que demuestra la autoridad de la posesión es el “dentre”, que es lo que tiene valor para seguir viviendo ahí.

En consecuencia, se ve que la realidad determina una necesidad de regulación jurídica porque la propia sociedad, en caso de faltar esa regulación, establece otras formas. En definitiva, lo que brinda el Derecho son certezas, porque le da a la persona la seguridad de que si intervino en el Plan Juntos, postuló en ese Plan, cooperó con él e hizo la obra, después se le va a adjudicar una vivienda y va a tener un documento que es el título de propiedad. Por eso esto va mucho más allá de la vivienda, como dijo bien la señora Presidenta hoy y la Ministra cuando nos visitó: a partir de la intervención de la vivienda hay una intervención social.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quería destacar ese aspecto que es lo que permite a una familia entrar en el circuito de la sociedad porque si no, la perpetuamos fuera de éste. Pero además, la posesión de un título permite otras cosas, como obtener una tarjeta o algo así, ya que hay otros trámites, que se hacen en la vida cotidiana, que se ven limitados cuando no se cuenta con una propiedad.

Entonces nosotros, necesariamente, creemos importante terminar con esa situación y con todo ese negocio inmobiliario que en verdad existe. Por ejemplo, la empresa Pintos Risso, en una ocasión, contrató un helicóptero, relevó toda la periferia de Montevideo y sacó un cálculo de todos los metros cuadrados autoconstruidos. Se trataba de una obra colosal y espontánea; me mostraron los números y realmente llamaba la atención. Esto es lo que queremos atajar y regularizar: que esa gente

no tenga que vivir la circunstancia de que sea el almacenero -o el que fuere- el que le da la garantía porque, entonces, no la incorporamos nunca más a la sociedad. Por eso, tal como señalaba el señor Senador Lorier, la vivienda es el pretexto para poder incorporar a ese ciudadano a otro tipo de pautas culturales porque, después, también se va formando otra cultura. El Plan ataca esta situación, después se verá si lo logra o no; no tenemos la bola de cristal. Insisto en que la idea es atacar esa marginalidad que luego la tenemos como consecuencia en un montón de situaciones. El tema es más complejo porque se trata de gente que no tiene posibilidades de hacer trámites de ningún tipo y, muchas veces, no conocen sus derechos.

Una de las intervenciones realizadas por el Plan Juntos se efectúo en colaboración con la UTU, que también está ayudando y tratando, por ejemplo, cuando se va a hacer una instalación eléctrica, de que la aprendan bien dos, tres o cinco personas de la zona porque una de las principales causas de los incendios son las instalaciones mal hechas. A tal punto esto es así, que en la zona de Pueblo Victoria se logró que algunos chiquilines se anotaran en la escuela de la construcción, aunque después algunos deserten, porque alcanza con que dos o tres continúen para dar un pasito en un tema muy difícil, ya que no es sencillo romper ese aislamiento que tiene la gente.

Sucede lo mismo con el tema de las aguas servidas ya que, fundamentalmente, se trata de un tema de salud -por la hepatitis y otras enfermedades- pues se vive en contacto con ellas. Después, evidentemente, se tiene que saber usar el baño; no se puede dar un baño a una persona que nunca lo tuvo, sin explicarle su funcionamiento, su utilidad y la sanidad que representa. Aclaro que todo esto no lo digo despectivamente ya que, por desgracia, hay gente que como nació sin ese elemento no lo conoce y no lo utiliza como corresponde. Entonces, tenemos que saber incorporarlo y, para ello, necesitamos estar con la persona pues, de lo contrario, no aprenderá a usarlo y terminará vendiéndolo o utilizándolo con otro fin. La clave de este proyecto de ley es tratar de incluir estos temas en la realidad, pero debe realizarse de manera personalizada porque no es lo mismo la pobreza de la periferia de Rivera, que la de las villas de Canelones. En el primer caso se trata de barrios de frontera, como Mandubí, casi todos con casas de madera y con otras problemáticas -porque la frontera es una problemática en sí misma- y en el segundo, de villas que rodean a Canelones en las que se dan algunas situaciones graves, a veces, de delitos o de violencia. Es decir que, como cada punto del territorio tiene su peculiaridad, es bueno centrar en ella nuestra atención. Por ejemplo, me consta que el PIAI lo ha hecho y eso se ve en los resultados. Uno puede tener las mejores intenciones -creo que nadie dudaría de ello- pero si no toma en cuenta esa peculiaridad, no podrá lograr el objetivo planteado. La idea que se maneja es la de estar junto con el asistente social y verificar que exista un Plan CAIF funcionando en el barrio; esto tiene una importancia crucial para ir creando una red social. También es fundamental que haya un club de niños y que tengamos la certeza de que los chiquilines acudan a la escuela. Decimos esto porque tenemos una franja de ausentismo escolar tal -descrita por las maestras como “niños volante”- que refleja que los chiquilines teóricamente van a la escuela, pero lo hacen dos veces a la semana. Indudablemente, esos niños no van a llegar a ningún lado. Hay que mencionar también el control de la salud, los controles básicos, las vacunaciones, etcétera. Todas estas cosas están comprendidas dentro de la filosofía del Plan.

Es claro que el análisis de este tema insumirá bastante tiempo, pero creo que si le damos una mirada general lograremos mayores resultados que con una mirada parcial.

Por otra parte, propongo pensar en dejarlo en la órbita de Presidencia. Aclaro que no es intención nuestra tapar nada; la preocupación mayor que tenemos es, como bien dijo el señor Senador Lorier, la burocracia. Vuelvo a decir que esa es la preocupación mayor. Capaz que esta ubicación no es feliz, pero sugiero analizar el tema y darle todas las vueltas que sean necesarias para encontrarle una salida. Obviamente que no existe intención alguna de quitarle al Parlamento sus potestades de control, pero si se las quitamos, tenemos que analizarlo también.

SEÑOR LORIER.- Siempre tengo presente que el doctor Korzeniak sostiene que la culpa no la tiene el Derecho Público, sino lo que durante cuarenta años no hemos trabajado para transformarlo. En este caso, el Plan puede estar en la órbita de la Presidencia, pero considero que también podrían establecerse mecanismos concretos para que el Parlamento, si quiere y tiene necesidad, pueda escuchar y ver lo que se está haciendo en la materia.

SEÑOR BORDABERRY.- A modo de aporte, recuerdo que en lo que al Programa Infamilia refiere -que estaba y está en la órbita de la Presidencia de la República- era el Ministro de Deporte y Juventud de

entonces el que aprobaba su actuación, sus recursos, etcétera. Asimismo, recuerdo que cuando era Ministro Interino de esa Cartera y me trajeron para firmar la aprobación, dije: "Deme los informes jurídicos y contables de esto porque soy el responsable". Entonces, tomando en cuenta las normas del Programa Infamilla, quizá se puede prever también algún tipo de responsabilidad de ese tipo para que no provoque en el Ministro de turno la necesidad de decir -como provocó en mí- que, con cargo al Programa, haya un abogado y un contador para revisar todo, porque no va a firmar algo que no sea así. Y esto no significa sospechar; creo que no fue el planteamiento del señor Senador Chiruchi y tampoco el mío.

SEÑOR CHIRUCHI.- Por supuesto que no.

SEÑOR BORDABERRY.- Se trata, exclusivamente, de establecer los mecanismos normales que hay que determinar. Obviamente, resulta que quien ejerce la responsabilidad política, muchas veces ni siquiera es el responsable directo de estos programas. Pero si quienes lo son no saben que hay un control de este tipo, se van a ver tentados a no tener los cuidados que corresponden. Así que quizás se pueda ir por ese lado.

SEÑOR TAJAM.- Está bien; puede pensarse en algún mecanismo de ese tipo, pero también la Presidencia está incluida en la Rendición de Cuentas, como cualquier otro Inciso que es interpelado anualmente por casi todos los miembros de la Comisión de Hacienda y Presupuesto. No es que sus cuentas sean secretas pero, de todas maneras, podemos estudiar lo de los mecanismos que planteaba el señor Senador Bordaberry.

SEÑORA PRESIDENTA.- Aquí se plantearon dos propuestas: la del señor Senador Lorier en cuanto a convocar a quienes ya nos visitaron para evacuar algunas dudas, y la del señor Senador Chiruchi con relación a avanzar un poco más en la discusión y luego hacer esa convocatoria.

(Intervención que no se oye)

Bien. Entonces, en la próxima sesión seguiríamos trabajando.

SEÑOR LORIER.- Lo que yo agregaría -como aquí se mencionó- es la invitación al PIAI.

SEÑORA PRESIDENTA.- Al PIAI lo tenemos que invitar porque ellos están muy vinculados a esto.

En la próxima sesión continuaremos trabajando nosotros para evacuar dudas, y cuando tengamos armado el paquete con todos los problemas, damos el otro paso.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 17 y 52 minutos)